

TANTANGAN PENERAPAN ANALISIS DAMPAK DALAM LEGISLASI INDONESIA

Victor Imanuel W. Nalle

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika

email: victor@ukdc.ac.id

Jennis Kristina

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika

email: jenniskristina1@gmail.com

disampaikan 26/8/19 – di-review 17/9/19 – diterima 4/6/2020

DOI: 10.25123/vej.3447

Abstract

Quality of legislation, undoubtedly, is influenced by the preliminary legal research conducted. But there is more, as a number of members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in this context also utilizes impact assessment studies to guarantee good legislations. The question discussed here is to whether impact assessment study should also be used by the Indonesian parliament. By looking at countries which already implement this approach, it is found that such impact assessment study can only be performed if experts are readily available. In any case, the author recommends that the government adopt this approach in the making of statutes.

Keywords:

Impact assessment, legislation, legal research

Abstrak

Kualitas produk peraturan perundang-undangan tergantung pada penelitian hukum yang mendahuluinya. Sejumlah negara anggota *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, tidak saja mengandalkan penelitian hukum, namun juga menambahkan studi analisis dampak sebelum membuat undang-undang. Pertanyaan yang didiskusikan di sini ialah apakah studi dampak peraturan juga dapat diwajibkan untuk dilakukan di Indonesia. Satu temuan adalah bahwa untuk itu perlu adanya tenaga ahli yang mampu melakukan analisis dampak peraturan. Atas dasar analisis yang sama direkomendasikan agar pemerintah mengadopsi pendekatan ini sebelum membuat dan memberlakukan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci:

analisis dampak, parlemen, kebijakan legislasi, perancangan undang-undang

Pendahuluan

Studi terkait legislasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari persoalan meningkatkan kualitas legislator beserta undang-undang (UU) yang disahkan serta pembentukan UU yang berkesesuaian dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Salah satu persoalan terkait legislasi di Indonesia pasca reformasi–terutama sejak terbentuknya Mahkamah

Konstitusi (MK)–adalah adanya sejumlah besar undang-undang yang dibatalkan–beberapa pasal atau keseluruhan batang tubuhnya–oleh MK.¹ Fakta ini menunjukkan bahwa kualitas undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama dengan Presiden seringkali mengabaikan aspek konstitusionalitasnya.

Penelitian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menunjukkan kualitas legislasi yang buruk di Indonesia disebabkan minimnya analisis dampak (*impact assessment*) dalam proses penyusunan rancangan undang-undang.² Bappenas telah menginventarisasi sejumlah undang-undang yang substansinya bermasalah. Masalah pada substansi tersebut mencakup pasal atau ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain, inkonsistensi dalam perumusan substansi, ketidakjelasan obyek maupun subyek yang diatur, dan seringkali terjadi redundansi dalam substansi undang-undang.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa metode analisis dampak telah dikenal dan diterapkan secara terbatas dalam penyusunan rancangan undang-undang yang berasal dari eksekutif (kementerian/lembaga negara). Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), yang berada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, telah menggagas metode analisis dampak sedangkan Bappenas menggagas Model Analisa Kerangka Regulasi (Makara) sebagai bentuk *ex-ante review*.³ Namun kedua gagasan tersebut belum menjadi arus utama metode dalam proses penyusunan rancangan undang-undang yang berasal dari

¹ Sejak 2003-2018 terdapat 259 amar putusan MK yang mengabulkan permohonan pengujian beberapa pasal atau keseluruhan batang tubuh undang-undang. Sementara terdapat lebih dari 100 permohonan pengujian undnag-undang setiap tahun – sejak 2012 – yang mendalilkan kerugian konstitusional warga negara akibat pemberlakuan undang-undang. Lihat Mahkamah Konstitusi, Laporan Tahunan 2018: Mengawal Daulat Rakyat, Kepaniteraan dan Setjen Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2019, hlm., 12-13.

² Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015 – 2019*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Jakarta, 2013, hlm., 64.

³ Lihat Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, Laporan Kinerja Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2016, BPHN, Jakarta, 2016 dan Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Jakarta: Bappenas, 2011, hlm., 35 – 36.

eksekutif.⁴ Oleh karena itu perlu kajian lanjutan tentang metode analisis dampak dalam penyusunan rancangan undang-undang yang berasal dari lembaga legislatif menjadi penting, karena rancangan undang-undang (RUU) di Indonesia dapat diusulkan oleh eksekutif maupun legislatif.

Penelitian ini membahas praktik analisis dampak dalam proses legislasi di parlemen Indonesia, khususnya untuk RUU yang diinisiasi oleh parlemen – atau yang dikenal sebagai Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPR (RUU Inisiatif DPR). Praktik analisis dampak tersebut akan dianalisis dari dua perspektif. Pertama, apakah parlemen Indonesia memiliki kebijakan legislasi yang mengarahkan penggunaan metode analisis dampak dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang? Kedua, apakah persoalan kompetensi dari penyusun rancangan undang-undang di Indonesia menjadi penghambat implementasi metode analisis dampak dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang?

Penelitian ini menempatkan proses legislasi sebagai manifestasi dari pola atau hubungan antara faktor yuridis dan non-yuridis.⁵ Kajian ini menggunakan pendekatan empiris dan eksplanatif. Melalui pendekatan empiris dan eksplanatif tersebut akan dianalisis praktik analisis dampak dalam legislasi serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam praktik analisis dampak. Oleh karena itu, data yang digunakan dalam kajian ini bukan hanya peraturan perundang-undangan dan data sekunder berupa penelitian-penelitian terdahulu. Wawancara terhadap informan yang terlibat dalam proses legislasi juga dilakukan untuk mengumpulkan data primer yang dibutuhkan dalam mendukung analisis artikel ini.

Kelemahan Penerapan Analisis Dampak dalam Legislasi Indonesia

Penerapan mekanisme analisis dampak di negara-negara lain diharapkan dapat meningkatkan kualitas legislasi. Oleh karena itu, sistem analisis dampak

⁴ Victor Imanuel W. Nalle, Martika Dini Syaputri, dan Retno Dewi Pulung Sari, Analisis Ex-Ante oleh Eksekutif terhadap Rancangan Undang-Undang: Menuju Legislasi Berkualitas melalui Pendekatan Teknokrasi, *Arena Hukum* Volume 11 Nomor 1, 2018, hlm., 205.

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2013, hlm., 25.

harus dilihat sebagai sebuah sistem besar dari hulu hingga hilir. Pada konteks penyusunan rancangan undang-undang di Indonesia, analisis dampak seharusnya bukan hanya tentang menilai substansi rancangan undang-undang tetapi menilai “alasan keberadaan” suatu rancangan undang-undang yang dapat dilihat pada naskah akademik dari rancangan undang-undang tersebut.

Jika merujuk pada negara lain, ruang lingkup kualitas legislasi mengalami perkembangan. Di Belanda, masalah kualitas legislasi awalnya difokuskan pada aspek bahasa, yaitu tentang kejelasan perumusan norma hukum dalam undang-undang. Oleh karena itu analisis terhadap kualitas legislasi tidak dapat lepas dari analisis linguistik terhadap undang-undang.⁶ Kajian kualitas legislasi kemudian mengalami perkembangan pada aspek harmonisasi legislasi kemudian menjadi salah satu aspek yang menjadi fokus dalam peningkatan kualitas legislasi karena kesadaran tentang penting konsistensi antar undang-undang.

Kualitas legislasi merupakan konsep yang luas dalam kajian teori perundang-undangan. Menurut Xanthaki, pencapaian kualitas legislasi dapat dilakukan jika perancang undang-undang berpegang pada keutamaan (*virtues*) dalam perancangan undang-undang. Keutamaan tersebut antara lain:⁷

- a. kemampuan undang-undang untuk mencapai hasil yang diinginkan (*efficacy*);
- b. kesesuaian perilaku dengan norma hukum dalam undang-undang (*effectiveness*);
- c. efisiensi, yaitu mencakup kejelasan (*clarity*), ketelitian (*precision*), dan tidak ambigu;
- d. kesederhanaan bahasa dan tidak bias gender (*plain and gender-neutral language*).

Kemampuan undang-undang untuk mencapai hasil yang diinginkan (*efficacy*) sangat dipengaruhi oleh riset yang dilaksanakan sebelum RUU dibahas di parlemen. Riset tersebut dapat menjelaskan analisis peraturan perundangan,

⁶ N.A. Florijn, *Quality of Legislation: A law and development project dalam J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (Editor), Lawmaking for Development, Leiden University Press, Leiden, 2008*, hlm., 80.

⁷ Helen Xanthaki, *On transferability of legislative solutions: the functionality test dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (Editor), Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale, Ashgate, Hampshire-Burlington, 2008*, hlm., 17.

kapasitas sumber daya yang dimiliki pemerintah maupun kondisi masyarakat secara faktual ketika undang-undang tersebut nantinya diimplementasikan. Riset tersebut dalam konteks Indonesia diwajibkan dalam penyusunan RUU dengan naskah akademik. Naskah akademik menjadi satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan dalam proses penyusunan rancangan undang-undang. Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa RUU inisiatif Pemerintah, DPR maupun DPD harus disertakan dengan naskah akademik. Naskah akademik dapat menunjukkan bahwa suatu RUU yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam.⁸

Salah satu metode riset dalam tahap legislasi, menurut Verschuuren dan Van Gestel, adalah analisis dampak yang idealnya dilakukan pada tahap awal legislasi.⁹ Riset dengan analisis dampak dilakukan di tahap awal legislasi karena pilihan-pilihan kebijakan yang relevan masih terbuka untuk didiskusikan secara transparan.¹⁰ Oleh karena itu, Verschuuren dan Van Gestel mengusulkan pengembangan dua kriteria yang penting dari aspek metodologis. Pertama, riset analisis dampak perlu memperhatikan perkembangan metode baru, misalnya analisis multi kriteria, *cost and benefit analysis*, *risk assessment*, dan *game theory*. Kedua, riset tersebut harus menyediakan data empiris agar dapat menghindari kemungkinan bias dalam pengambilan keputusan.¹¹

Mengapa data empiris, khususnya data kuantitatif yang aktual, penting dalam analisis dampak? Jawabannya adalah karena data empiris yang bersifat kuantitatif merupakan basis informasi yang lebih baik dalam pengambilan keputusan dan informasi tersebut dapat memberikan alternatif penyelesaian masalah selain melalui pembentukan undang-undang baru. Alternatif perspektif berbasis data empiris tersebut dapat mendorong munculnya perdebatan berbasis data dan terstruktur yang akhirnya mempengaruhi pengambilan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo, Jakarta, 2010, hlm., 225.

⁹ Jonathan Verschuuren, & Rob van Gestel, *Ex-Ante Evaluation of Legislation: An Introduction dalam Jonathan Verschuuren (Editor), The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009, hlm., 1-10.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

keputusan menjadi lebih inklusif.¹² Terlepas dari beberapa kelemahan dari kecenderungan kuantifikasi dalam riset penyusunan rancangan undang-undang, pendekatan tersebut masih menjadi alternatif yang lebih baik sepanjang dapat menyeimbangkan kepentingan masyarakat sipil dan pasar.

Jika dikontekstualkan dalam mekanisme legislasi di Indonesia, pengembangan metode dan kelengkapan data empiris dalam naskah akademik seharusnya dapat memberi gambaran opsi-opsi kebijakan dalam pemecahan masalah melalui variasi metode riset yang didukung oleh ketersediaan data empiris. Analisis dampak dengan demikian tidak lagi dilakukan ketika draf rancangan undang sudah disusun tapi sebelum opsi pembentukan undang-undang dipilih sebagai instrumen pemecahan masalah. Artinya, ada kemungkinan melalui mekanisme analisis dampak tersebut kemudian diputuskan bahwa pemecahan masalah tidak harus melalui pembentukan undang-undang.

Permasalahannya, apakah lembaga negara yang berwenang mengusulkan rancangan undang-undang di Indonesia telah mengembangkan penggunaan berbagai macam metode serta menyediakan data empiris secara komprehensif dalam penyusunan naskah akademik? Jawaban atas pertanyaan ini dapat bersumber pada standar yang digunakan oleh parlemen di Indonesia dalam menyusun RUU Inisiatif DPR, yaitu UU No. 12 Tahun 2011 (bagian Lampiran) dan Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI.

Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang yang selama ini digunakan oleh parlemen memberikan beberapa opsi metode yang dapat digunakan dalam analisis dampak. Opsi metode tersebut antara lain ROCCIPI (*Rules, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*), CBA (*Cost and Benefit Analysis*) dan RIA (*Regulatory Impact Assessment*). Namun Pedoman tersebut hanya memberikan opsi tanpa adanya penjelasan yang komprehensif tentang bagaimana menggunakan metode tersebut dalam konteks penyusunan naskah akademik.

¹² Wim Voermans, *To Measure is to Know: The Quantification of Regulation, The Theory and Practice of Legislation Volume 3 Number 1, 2015*, hlm., 91-111.

Akibat dari tidak komprehensifnya pedoman tersebut dapat dilihat dalam naskah akademik yang disusun. Penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang masih menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan difokuskan pada analisis peraturan perundang-undangan. Tujuh naskah akademik yang disusun parlemen pada tahun 2016 (lihat Tabel 1) masih menggunakan riset yuridis normatif (doktrinal) dengan metode studi kepustakaan dan pendekatan kualitatif. Kondisi empiris yang diperoleh secara langsung di lapangan (data primer) juga tidak ditemukan dalam ketujuh naskah akademik tersebut walaupun dalam sub-bab metode penelitian disebutkan adanya data primer yang diperoleh dari wawancara atau grup diskusi terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*). Minimnya penggunaan metode CBA atau RIA dalam naskah akademik – walaupun telah diatur dalam Pedoman Penyusunan Naskah Akademik – dipengaruhi oleh ketersediaan tenaga ahli di parlemen yang menguasai metode terkait aspek ekonomis dan berbasiskan data kuantitatif.

Tabel 1: Jangkauan Metode dalam Naskah Akademik Badan Keahlian DPR RI (2016-2019)

JUDUL	JENIS RISET		METODE				PENDEKATAN		Data Primer
	Normatif	Sosio Legal	LR	ROC	CBA	RIA	Kuali-tatif	Kuan-titatif	
Tanggung Jawab Sosial Perusahaan	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Serah Simpan Karya Cetak, Karya Rekam, dan Karya Elektronik	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Jabatan Hakim	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Sistem Budidaya Tanaman	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Kebidanan	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Jalan	√	×	√	×	×	×	√	×	×
Persandian	√	√	√	×	×	√	√	×	√
Perikanan	√	×	√	×	×	×	√	×	√
Permusikan	√	×	√	×	×	×	√	×	√
Sistem Pengawasan Intern Pemerintah	√	×	√	×	×	×	√	×	√
Jabatan PPAT	√	×	√	×	×	×	√	×	√
Hubungan Luar Negeri	√	×	√	×	×	×	√	×	√
Energi Baru dan Terbarukan	√	×	√	×	√	×	√	×	√

Sumber: Data Sekunder Diolah Oleh Penulis

Keterangan: LR (*Library Research*–studi kepustakaan), ROC (ROCCIP), CBA (*Cost & Benefit Analysis*), RIA (*Regulatory Impact Assessment*)

Minimnya penggunaan metode CBA atau RIA dalam naskah akademik-walaupun telah diatur dalam Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Badan Keahlian DPR RI-dipengaruhi oleh ketersediaan tenaga ahli yang menguasai metode terkait analisis dampak dari multi-aspek dengan berbasiskan data kuantitatif. Keterbatasan kompetensi tenaga ahli dalam aspek metodologi membuat Badan Keahlian DPR RI kemudian mengarahkan penggunaan analisis biaya dan manfaat dalam naskah akademik dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Potensi biaya atau dampak yang timbul dari pelaksanaan suatu undang-undang akhirnya tidak dapat diestimasi secara presisi.¹³

Sistematika penulisan naskah akademik dalam Pedoman Penyusunan sebenarnya telah menempatkan posisi metode analisis biaya dan manfaat atau CBA dan analisis dampak regulasi atau RIA tersebut dalam salah satu sub-bab pada Bab II yaitu pada sub-bab “Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru”. Pada sub-bab tersebut penyusun naskah akademik dapat menguraikan analisis dampak, termasuk ada tidaknya kerugian konstitusional.¹⁴ Analisis dampak jika ingin dilakukan secara komprehensif, dengan pendekatan kuantitatif maupun kualitatif, dapat difokuskan pada tiga aspek, yaitu aspek sosial kultural, beban keuangan masyarakat, maupun beban keuangan negara.¹⁵

Namun sebagian besar naskah akademik yang disusun Badan Keahlian DPR RI pada tahun 2016 hingga 2019 tidak memberikan analisis dampak secara kuantitatif maupun kualitatif pada Bab II.¹⁶ Mayoritas Bab II pada naskah akademik yang disusun Badan Keahlian DPR RI hanya menguraikan praktik empiris tanpa analisis dampak.¹⁷ Bahkan naskah akademik yang menjabarkan

¹³ Wawancara dengan Inosentius Samsul (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI) di Badan Keahlian DPR RI, tanggal 13 Juni 2017.

¹⁴ Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Setjen DPR RI, Jakarta, 2017, hlm., 13-15.

¹⁵ Id.

¹⁶ Naskah Akademik yang telah disusun Badan Keahlian DPR RI ketika riset ini dilakukan terbatas pada naskah akademik tahun 2016-2019. Badan Keahlian DPR RI baru dibentuk di tahun 2015 sehingga belum banyak menghasilkan naskah akademik untuk rancangan undang-undang inisiatif DPR RI.

¹⁷ Lihat Naskah Akademik RUU Tanggung Jawab Sosial Perusahaan yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI tahun 2016. Naskah Akademik ini menjelaskan praktik empiris di Batam (Kepulauan Riau) dan Semarang (Jawa Tengah) secara singkat. Namun tidak dijelaskan

praktik empiris tidak menggunakan data primer tetapi hanya berasal dari analisis data sekunder. Hal ini akan menyulitkan analisis dampak dengan metode analisis biaya dan manfaat walaupun dengan pendekatan kualitatif.

Urgensi pendekatan kuantitatif dalam metode analisis dampak biaya dapat dilihat pada kecenderungan penggunaan pendekatan dan metode tersebut dalam proses legislasi di negara-negara yang tergabung dalam OECD. Metode tersebut digunakan karena didasarkan pada kenyataan bahwa setiap dibentuk undang-undang baru akan membebani biaya yang berbeda-beda terhadap pelaku bisnis, pemerintah, rumah tangga, hingga individu.¹⁸ Oleh karena itu analisis dampak biaya dilakukan untuk mengukur dan nantinya mengurangi bagian dalam undang-undang yang akan memberikan beban biaya secara berlebihan kepada masyarakat dan pemerintah. Selain itu analisis dampak biaya dapat mengukur tingkat hambatan administratif yang ditimbulkan dari diberlakukannya suatu undang-undang baru.

Jika dilihat dari aspek kepentingan bisnis dan hak konstitusional, hambatan administratif yang terlampau besar dapat membatasi hak konstitusional seseorang untuk berusaha di bidang ekonomi. Bahkan hambatan administratif di sektor bisnis juga dapat berimplikasi terhadap praktik suap dan korupsi yang nantinya dapat memicu kerusakan moral publik secara luas. Negara-negara di Eropa dalam OECD yang telah menggunakan metode analisis dampak biaya tersebut antara lain Belanda, Inggris, dan Italia.¹⁹ Namun penggunaan metode analisis dampak biaya dalam pembentukan regulasi di ketiga negara tersebut memiliki beberapa perbedaan pada beberapa aspek. Tabel 2 mendeskripsikan perbandingan konteks institusional dan penerapan analisis dampak biaya di ketiga negara tersebut.

dampak terukur dari tanggung jawab sosial perusahaan terhadap, misalnya, peningkatan angka partisipasi kasar dalam pendidikan di wilayah sekitar atau pertumbuhan unit usaha baru yang mandiri. Salah satu Naskah Akademik yang disusun Badan Keahlian DPR RI dengan analisis dampak dari data sekunder yang cukup sistematis adalah Naskah Akademik RUU Energi Baru dan Terbarukan (lihat Tabel 1).

¹⁸ *Jacopo Torriti, Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems, Journal of Contemporary European Research Volume 8 Issue 1, 2012, hlm., 90-108.*

¹⁹ Id.

Tabel 2: Perbandingan Analisis Dampak Biaya di Tiga Negara

Aspek	Belanda	Inggris	Italia
Tujuan	Secara progresif mengukur dan mengurangi biaya yang diwajibkan dalam bisnis.	Memperkirakan dan mengurangi hambatan administratif di sektor ekonomi.	Mengurangi hambatan administratif yang dibebankan di sektor bisnis.
Ruang Lingkup	Setiap sektor dalam bidang ekonomi.	Setiap sektor dalam bidang ekonomi.	Beberapa sektor di bidang ekonomi.
Kebutuhan untuk mengurangi hambatan administratif	Mengurangi beban sektor administratif dengan kebijakan tertentu.	Relatif rendah.	Relatif tinggi.
Institusi yang berperan	Industri, aparat sipil negara, politisi.	Perdana Menteri.	Uni Eropa dan Menteri Keuangan.
Frekuensi	Pengujian beban administratif secara progresif dengan pengukuran dampak dan biaya per tahun.	Setiap setahun sekali dilaksanakan pengukuran (<i>measurement</i>).	Setiap tahun dirumuskan ruang lingkup pengukuran dampak biaya.
Problem	Pengurangan bersih dampak biaya masih dipengaruhi oleh legislasi berikutnya.	Kurangnya informasi dari lembaga negara terkait perkembangan legislasi.	Presisi pengukuran dampak dan pengambilan sampel untuk analisis.

Sumber: *Jacopo Torriti, Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems, Journal of Contemporary European Research Volume 8 Issue 1, 2012, hlm., 102.*

Perbandingan analisis dampak biaya di tiga negara dalam Tabel 2 menunjukkan kelemahan analisis dampak biaya jika hanya dilakukan dengan pendekatan kualitatif – sebagaimana dilakukan Badan Keahlian DPR RI– karena bahkan pendekatan kuantitatif sekalipun jika tidak dilakukan dengan presisi tinggi justru akan menimbulkan masalah validitas analisis. Selain itu analisis dampak biaya pada satu undang-undang perlu disinkronkan dengan analisis pada rancangan undang-undang berikutnya yang memiliki keterkaitan dengan undang-undang lain.

Terkait dengan presisi analisis dampak biaya, maka diperlukan penggabungan pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif dengan membuka seluas-luasnya partisipasi publik agar penyusun naskah akademik dapat menawarkan banyak perspektif dalam analisisnya. Tahap yang penting dalam penggabungan kedua pendekatan tersebut adalah pengumpulan data dalam penyusunan naskah akademik.

Analisis dampak dalam berbagai metode membutuhkan data primer yang diambil secara langsung dari populasi yang terdampak. Pada konteks naskah akademik yang disusun Badan Keahlian DPR RI, walaupun tidak dideskripsikan secara jelas dalam bagian pembahasan/analisis, mekanisme pengumpulan data primer dilakukan melalui FGD dan wawancara terhadap para ahli. Metode pengumpulan data primer tersebut menunjukkan paradigma Badan Keahlian DPR RI tentang naskah akademik sebagai produk teknokrasi. Pengetahuan tentang permasalahan yang akan diatur dalam undang-undang menjadi dibatasi pada pengetahuan para ahli maupun praktisi di bidang yang terkait.

Secara teknis, metode pengumpulan data primer melalui FGD dan wawancara para ahli melalui rapat ahli (*experts meeting*), dalam konteks naskah akademik, akan lebih singkat dan mempercepat jangka waktu penyusunan. Namun pertimbangan percepatan jangka waktu mekanisme legislasi tersebut juga memiliki kelemahan. Menurut Voermans, Ten Napel, dan Passchier mekanisme legislasi yang dipercepat justru dapat mengakibatkan efek samping dan inefisiensi dalam legislasi. Naskah akademik dan rancangan undang-undang tidak dapat dikaji secara teliti dan mendalam semata-mata karena pertimbangan batasan waktu yang diberikan dalam penyusunan.²⁰

Oleh karena itu, untuk memperkaya data primer dalam penyusunan naskah akademik, Voermans, Ten Napel, dan Passchier mengusulkan mekanisme konsultasi publik secara luas. Perluasan peran publik tersebut dilakukan dengan memperkuat peran teknologi informasi dalam mendisemiasikan riset yang melatarbelakangi rancangan undang-undang maupun draf rancangan undang-undang tersebut.²¹

Dua negara yang telah menggunakan manfaat teknologi informasi dalam mekanisme legislasi adalah Finlandia dan Slovenia.²² Penggunaan teknologi informasi dalam proses legislasi di Finlandia telah berkembang dengan pesat

²⁰ Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer Passchier, *Combining efficiency and transparency in legislative processes, Theory and Practice of Legislation Volume 3 Issue 3*, 2015, hlm., 286.

²¹ Id.

²² Id.

sehingga dokumen yang berkaitan dengan legislasi dapat diakses oleh publik secara luas melalui aplikasi seperti Otakaanta.fi dan Kansanvalta.fi yang digunakan oleh warganegara dan organisasi-organisasi untuk menyalurkan pendapatnya.²³ Mekanisme legislasi di Slovenia juga memanfaatkan teknologi informasi sehingga dokumen usulan rancangan undang-undang dapat diketahui dan dikritisi publik, bahkan publik dapat mengawasi tenggat waktu dalam proses legislasi di Slovenia.²⁴ Sistem teknologi informasi di Slovenia bukan sekedar untuk mempercepat proses legislasi tetapi lebih utamanya membuat mekanisme legislasi menjadi lebih inklusif. Ketika mekanisme legislasi menjadi inklusif maka hambatan-hambatan teknis dalam pengumpulan data primer untuk menganalisis dampak undang-undang dapat diatasi secara teknis.²⁵

Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dalam riset penyusunan rancangan undang-undang mematahkan pandangan bahwa proses legislasi yang efisien bukan sekedar diukur dari kecepatan proses tersebut.²⁶ Namun yang lebih terpenting adalah membuat proses legislasi tersebut menjadi lebih inklusif. Penyusun naskah akademik, dapat terbantu dalam memperoleh kondisi empiris dan menganalisis dampak-dampak yang mungkin timbul dengan data primer yang diperoleh dari pemanfaatan teknologi informasi.

Persoalan Kompetensi dalam Implementasi Analisis Dampak

Indonesia di masa pemerintahan sebelum berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 menunjukkan lemahnya inisiatif parlemen untuk memperbaiki perannya dalam meningkatkan kualitas legislasi. Situasi tersebut tidak lepas dari implikasi kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang berdasarkan UUD 1945

²³ Id, hlm., 287.

²⁴ Id, hlm., 288.

²⁵ Id.

²⁶ *PRS Legislative Research* yang berbasis di India mengemukakan beberapa parameter efektivitas parlemen yang meliputi: proporsi anggota parlemen yang terlibat aktif, jumlah undang-undang yang berhasil disahkan serta waktu yang dihabiskan untuk melakukan pembahasan. Lihat *M. Manisha, Lok Sabha and Law Making: Tracking the Legislative Efficiency of Indian Parliament, International Journal of Humanities Social Sciences and Education Volume 2 Issue 5, 2015*, hlm., 157-169.

sebelum amandemen.²⁷ Penumpukan kekuasaan pada eksekutif mengakibatkan eksekutif menjadi lebih dominan – termasuk dalam legislasi – dan bekerja tanpa kontrol. Akibatnya, parlemen justru lemah dalam menginisiasi legislasi.²⁸

Lemahnya inisiatif parlemen tersebut dapat diindikasikan dengan tidak adanya ahli-ahli dalam bidang legislasi yang menjadi bagian dari sistem pendukung legislatif. Penyusunan rancangan undang-undang ketika itu dimonopoli oleh eksekutif yang ditunjang sistem birokrasi dan keahlian yang terspesialisasi di setiap sektor. Walaupun sebenarnya peran birokrasi tersebut juga tidak maksimal jika melihat kenyataan bahwa produk legislasi yang diusulkan eksekutif selama pemerintahan Orde Baru justru tidak sebanyak di era reformasi.²⁹

Amandemen UUD 1945 mendorong perubahan hukum yang signifikan, tak terkecuali dalam bidang legislasi. Kesadaran untuk memperbaiki proses legislasi di DPR mulai tumbuh setelah sempat mengalami stagnasi selama tiga dekade. Menurut Kesowo, keberadaan tenaga ahli yang menguasai perancangan undang-undang secara teoretis dan praktis sangat penting untuk ditempatkan di lembaga pemerintah dan parlemen. Kesadaran tentang pentingnya tenaga ahli di bidang perancangan undang-undang juga perlu diimbangi dengan pertumbuhan profesi hukum maupun lembaga masyarakat sipil yang mengadvokasi proses legislasi.³⁰ Lembaga masyarakat sipil setelah reformasi perlu terlibat aktif dalam proses pengujian dan kritik terhadap legislasi yang kemudian menciptakan pemahaman publik yang lebih luas mengenai perubahan hukum dan reformasi institusional.³¹

²⁷ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen mengatur bahwa: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal ini kemudian mengalami perubahan setelah amandemen sehingga menjadi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

²⁸ Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 3, 2016, hlm., 399-416.

²⁹ Rudy, *The Pathway of Civil Law Development in Indonesia: Laws on Land* dalam Kaneko Y. (Editor), *Civil Law Reforms in Post-Colonial Asia*, Springer, Singapore, 2019, hlm., 71-82.

³⁰ Bambang Kesowo, Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar bagi Perencanaannya, Arena Hukum Volume 6 Nomor 1, 2012, hlm., 15-16.

³¹ Tim Lindsey, *Indonesia: Devaluing Asian values, rewriting rule of law* dalam Randall Peerenboom (Editor), *Asian Discourses of Rule of Law*, Routledge, London dan New York, 2004, hlm., 296.

Perkembangan demokratisasi ini tentunya harus diimbangi dengan upaya untuk mereformasi institusi legislatif agar dapat menciptakan produk legislasi yang berkualitas. Semua latar belakang tersebut mendorong terbentuknya Badan Legislasi DPR RI, suatu institusi yang diistilahkan sebagai Alat Kelengkapan Dewan. Badan Legislasi DPR RI seharusnya dapat berperan dalam melakukan analisis dampak terhadap rancangan undang-undang. Namun pada perkembangannya praktik implementasi peran tersebut memunculkan kelemahan-kelemahan internalnya karena pengaruh aspek politis yang lebih kuat. Kondisi ini kemudian memunculkan lembaga baru – dengan peran yang mirip – yaitu Badan Keahlian DPR RI.

Di sisi lain, perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 membawa perubahan terhadap pengaturan kewenangan dalam mengusulkan rancangan undang-undang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, pengajuan RUU Inisiatif DPR hanya bisa diajukan oleh anggota DPR RI, gabungan anggota DPR RI, dan Komisi. Hal tersebut menunjukkan adanya penurunan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Legislasi DPR RI, yang semula memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Menurut Heriyono Tardjono, hilangnya kewenangan Badan Legislasi DPR RI untuk mengajukan rancangan undang-undang inisiatif membawa pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Dampak tersebut tampak pada rendahnya pencapaian target legislasi pada tahun pertama DPR RI periode 2014-2019. Dari 37 rancangan undang-undang yang merupakan rancangan undang-undang prioritas tahun 2015, hingga April 2015 baru dua diselesaikan, dan pada penghujung tahun 2015 hanya bertambah 1 rancangan undang-undang yaitu rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memang mau tidak mau harus segera ditetapkan secara teratur setiap tahunnya.³²

³² Heriyono Tardjono, Degradasi Kewenangan Legislasi Badan Legislasi DPR RI Pascarevisi UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, *Jurnal Renaissance* Volume 1 Nomor 1, 2016, hlm., 15

Pasca pembentukan Badan Keahlian DPR RI, Badan Legislasi DPR RI difokuskan pada peran harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dari rancangan undang-undang sebelum rancangan undang-undang disampaikan kepada pimpinan DPR RI. Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tersebut meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentuk undang-undang yang sebenarnya dapat diarahkan kepada analisis dampak penerapan undang-undang. Selain berperan dalam harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, Badan Legislasi DPR RI juga berperan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sementara Badan Keahlian DPR RI, melalui Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, berperan dalam menyusun naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diusulkan anggota DPR RI, komisi, atau gabungan komisi.

Adanya kelembagaan yang berperan dalam melaksanakan analisis dampak tidak menjamin keberhasilan penerapan analisis dampak tersebut. Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan analisis dampak, berdasarkan penelitian Carroll, adalah tidak dimilikinya keahlian teknis yang relevan oleh tenaga ahli khususnya dalam melakukan analisis biaya dan manfaat.³³ Oleh karena itu, melihat praktik analisis dampak di Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari melihat kompetensi tenaga ahli yang terlibat dalam proses legislasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Furkon et.al terkait kinerja legislasi di Indonesia menemukan kelemahan terkait dukungan tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI dalam perancangan undang-undang dan hubungannya dengan anggota parlemen.³⁴ Kelemahan tersebut terkait kelambanan proses legislasi yang disebabkan oleh kurang optimalnya dukungan tenaga ahli. Kapasitas tenaga ahli relatif minim dalam metode perancangan undang-undang. Padahal, keberadaan tenaga ahli dengan kemampuan perancangan undang-undang yang mumpuni merupakan syarat penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan

³³ Peter Carroll. *Does regulatory impact assessment lead to better policy? Policy and Society Volume 29 Issue 2, 2010*, hlm., 113-122.

³⁴ Aay Muh. Furkon, et.al., *Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang*, The Habibie Center, Jakarta, 2012, hlm., 15.

pembentukan undang-undang.³⁵ Selain itu, kualitas tenaga ahli menjadi faktor penting dalam meningkatkan kualitas legislasi karena mereka berperan sebagai aktor internal dalam merumuskan legitimasi ilmiah berbasis riset bagi setiap rancangan undang-undang yang disusunnya.³⁶

Ketika wewenang penyusunan rancangan undang-undang yang dinisiasi parlemen masih berada di Badan Legislasi DPR RI, aspek kompetensi sudah menjadi persoalan yang serius. Tegar Putuhena, mantan tenaga ahli Badan Legislasi DPR RI, menyatakan bahwa banyak tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI tidak kompeten dalam penyusunan naskah akademik, khususnya dalam menggunakan metode analisis dampak. Menurut Tegar Putuhena, longgarnya penyaringan dalam aspek pengalaman kerja berdampak pada kinerja tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI. Beberapa tenaga ahli tidak memiliki pemahaman dan ketrampilan dalam penyusunan naskah akademik dan hanya mampu membuat Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari rancangan undang-undang.³⁷

Kelemahan kompetensi tenaga ahli sebenarnya telah diidentifikasi oleh parlemen dalam laporan kinerja yang dirilis setiap 5 tahun.³⁸ Parlemen dalam laporan kinerjanya menyadari kurangnya kualitas tenaga ahli, khususnya di Badan Legislasi DPR RI. Jika kompetensi tenaga ahli tidak ditingkatkan, maka dikhawatirkan akan berdampak secara langsung pada kualitas legislasi karena rendahnya kualitas dukungan yang bersifat keahlian. Kondisi tersebut menjadi latar belakang didirikannya lembaga baru bernama Badan Keahlian DPR RI di tahun 2015 yang kemudian diberi tugas untuk menyusun naskah akademik untuk RUU Inisiatif DPR. Badan Keahlian DPR RI beranggotakan aparatur sipil yang direkrut secara profesional dan memiliki keahlian dan pengalaman di bidang perancangan undang-undang.

³⁵ Ann Seidman, Robert B. Seidman & Nalin Abeysekere. *Legislative drafting for democratic social change*, Kluwer Law International BV, London, 2001, hlm., 42.

³⁶ Donald L. Revell, *Enhancing the Legislative Process: The Value of the Legislative Drafter*, *Statute Law Review Volume 32 Number 2*, 2011, hlm., 149-160.

³⁷ Wawancara dengan Tegar Putuhena, 12 Juni 2017.

³⁸ Arrista Trimaya, Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 10 Nomor 3, 2013, hlm., 249.

Menurut Zaqiu Rahman, perancang undang-undang Badan Keahlian DPR RI, walaupun Badan Keahlian DPR RI telah merekrut aparatur sipil yang berpengalaman dan kompeten di bidang perancangan undang-undang tetapi tidak menjamin aparatur sipil tersebut menguasai metode analisis dampak dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang. Aparatur sipil dengan latar belakang pendidikan hukum mendominasi proses penyusunan rancangan undang-undang di Badan Keahlian DPR RI. Padahal umumnya perancang undang-undang berlatar belakang hukum tidak menguasai pendekatan kuantitatif yang biasanya digunakan dalam metode analisis dampak.³⁹

Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari minimnya pendekatan interdisipliner dalam pendidikan tinggi hukum di Indonesia yang lebih mengedepankan pendekatan *black-letter law* dalam penelitian hukum. Arus utama metode penelitian pada fakultas hukum di Indonesia menempatkan penelitian interdisipliner dalam mengkaji hukum sebagai penelitian non-yuridis. Ini berdampak pada kelangkaan pengetahuan sarjana hukum Indonesia tentang varian metode dalam penelitian hukum.⁴⁰

Persoalan kompetensi tampaknya menjadi faktor kritis yang mempengaruhi kesenjangan antara kapasitas sumber daya manusia Badan Legislasi DPR RI dan Badan Keahlian DPR RI. Jika Badan Keahlian DPR RI diisi oleh aparatur sipil negara dengan kualifikasi jabatan fungsional Perancang dan Peneliti, maka sebaliknya Badan Legislasi DPR RI diisi oleh tenaga ahli dengan kualifikasi kompetensi yang belum terukur. Kesenjangan kompetensi tersebut terlihat saat Badan Legislasi DPR RI harus melakukan proses harmonisasi dengan jangka waktu yang dibatasi oleh Tata Tertib DPR RI. Naskah akademik yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI dalam rentang waktu yang “matang”

³⁹ Wawancara dengan Zaqiu Rahman (Perancang pada Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI) di Badan Keahlian DPR RI, tanggal 13 Juni 2017.

⁴⁰ Herlambang P. Wiratraman, *The Challenges of Teaching Comparative Law and Socio-Legal Studies at Indonesia's Law Schools. Asian Journal of Comparative Law, Volume 14, Supplement S1, 2019*, hlm., S229-S244.

kemudian dapat diubah substansinya oleh Badan Legislasi DPR RI dalam jangka waktu terbatas.⁴¹

Peran penting dari tenaga ahli dengan keahlian khusus dapat dilihat pada praktik legislasi di Finlandia. Pemerintah Finlandia dalam mekanisme penyusunan rancangan undang-undang terlebih dulu membentuk tim/kelompok kerja penyiapan rancangan undang-undang yang terdiri dari aparatur sipil negara lintas departemen/lembaga negara. Tim tersebut kemudian melakukan analisis dampak dari rancangan undang-undang yang akan diajukan. Setelah analisis dampak dilakukan dan rancangan undang-undang disusun, maka pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan oleh satuan kerja pada *Ministry of Justice*. Pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan dengan memperhatikan struktur rancangan undang-undang, konsistensi dan kesesuaian dengan asas-asas hukum maupun undang-undang lainnya.⁴²

Selain itu kualitas legislasi di Finlandia dicapai dengan menguatkan diskursus antara parlemen dengan aparatur sipil negara yang berperan dalam penyusunan rancangan undang-undang. Penguatan diskursus tersebut juga ditunjang dengan kualitas aparatur sipil negara di Finlandia secara teoretis dan teknis di bidang perancangan undang-undang. Kualitas aparatur sipil negara menjadi faktor penting bagi Finlandia dalam meningkatkan kualitas legislasi. Kepakaran aparatur sipil negara dalam bidang legislasi menjadi nilai penting karena mereka berperan sebagai aktor internal dalam proses di legislatif. Saat pembahasan rancangan undang-undang, parlemen menempatkan perancang undang-undang dari aparatur sipil negara yang terkait sebagai mitra pembahasan yang setara.⁴³

Kritik terhadap kapasitas tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI menjadi salah satu pertimbangan dalam pembentukan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun

⁴¹ Wawancara dengan Wiwin Sri Rahyani (Perancang pada Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI) di Badan Keahlian DPR RI, tanggal 13 Juni 2017.

⁴² Wim Voermans, et.al, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*, WODC/Ministry of Security and Justice, Leiden/The Hague, 2012, hlm., 18-22.

⁴³ Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer Passchier, supra no. 20.

2014 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan DPR RI No. 3 Tahun 2014). Peraturan DPR RI No. 3 Tahun 2014 mengatur kriteria pendidikan bagi tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI. Seorang tenaga ahli di Badan Legislasi DPR RI harus memiliki pendidikan strata 2 dengan minimal IPK 3,00 dari perguruan tinggi terakreditasi dengan ketentuan pendidikan di berbagai bidang ilmu.⁴⁴

Namun tujuan penetapan kriteria tenaga ahli agar Badan Legislasi DPR RI diisi oleh sumber daya dengan kapasitas mumpuni tampaknya belum dapat tercapai. Faktor rekrutmen dan seleksi tampaknya belum diperketat sehingga tenaga ahli yang dimiliki Badan Legislasi DPR RI belum berkualifikasi tinggi sesuai dengan yang diharapkan. Penentu dalam proses seleksi tenaga ahli Badan Legislasi DPR RI masih berada di pimpinan Badan Legislasi DPR RI walaupun penilaian kompetensi dilakukan oleh lembaga penilai independen yang terakreditasi.⁴⁵ Padahal Badan Legislasi DPR RI diproyeksikan sebagai “tangkai pemikiran” parlemen sehingga seharusnya diisi oleh tenaga ahli dengan kualifikasi kompetensi yang tinggi dan dibuktikan dengan portofolio atau rekam jejak yang relevan.

Penutup

Artikel ini telah mengevaluasi praktik analisis dampak dalam legislasi Indonesia dari dua perspektif, yaitu kebijakan legislasi dan kompetensi sumber daya yang terlibat. Pembahasan dalam artikel ini telah menunjukkan bahwa praktik analisis dampak di Indonesia terkendala oleh metodologi legislasi yang tidak komprehensif serta minimnya kompetensi tenaga ahli. .

Kendala pertama terkait metodologi legislasi disebabkan tidak adanya pedoman riset dengan metode analisis dampak dalam penyusunan rancangan

⁴⁴ Bidang ilmu tersebut antara lain ilmu hukum, ilmu politik, ilmu sosiologi, ilmu ekonomi, ilmu antropologi, ilmu filsafat, ilmu bahasa/linguistik, ilmu agama, ilmu studi hak asasi manusia dan humaniter, ilmu kriminologi, ilmu komunikasi, ilmu mengenai ketahanan nasional, ilmu mengenai teknologi, ilmu teknik sipil, ilmu mengenai lingkungan hidup, ilmu mengenai ketenagakerjaan, ilmu mengenai sumber daya alam, dan disiplin ilmu lain yang dibutuhkan. Lihat Pasal 9 ayat (2) Peraturan DPR RI No. 3 Tahun 2014.

⁴⁵ Pasal 15 dan 16 Peraturan DPR RI No. 3 Tahun 2014.

undang-undang. Walaupun UU No. 12 Tahun 2011 mewajibkan penyusunan naskah akademik dalam proses legislasi tetapi tidak diikuti oleh pengembangan metode riset dengan analisis dampak dalam penyusunan naskah akademik. Kebijakan legislasi di Indonesia tidak memberikan arahan atau pedoman yang komprehensif tentang penggunaan metode riset yang tepat dan kontekstual sebagai instrumen dalam penyusunan naskah akademik. Pengaturan metode penyusunan naskah akademik dalam UU No. 12 Tahun 2011 saat ini masih bersifat umum sehingga tidak dapat menjadi pedoman operasional untuk melakukan riset yang mengarah pada analisis dampak.

Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI, memang memberikan beberapa opsi metode yang dapat digunakan dalam analisis dampak tetapi tidak dapat menjadi pedoman yang komprehensif. Walaupun pedoman tersebut menyebutkan beberapa opsi metode analisis dampak yang dapat digunakan, tetapi penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang masih menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan difokuskan pada analisis peraturan perundang-undangan. Kondisi ini disebabkan faktor kedua, yaitu kompetensi tenaga ahli.

Kendala kedua terkait kompetensi disebabkan parlemen Indonesia kekurangan tenaga ahli perancang undang-undang yang menguasai metode analisis dampak, khususnya ketika berkaitan dengan aspek ekonomi dan data kuantitatif. Aparatur sipil dengan latar belakang pendidikan hukum di Badan Keahlian DPR RI mendominasi proses penyusunan rancangan undang-undang sehingga naskah akademik rancangan undang-undang lebih terlihat sebagai dokumen penelitian hukum doktrinal. Sementara tenaga ahli perancang undang-undang dengan kompetensi dalam bidang hukum di Indonesia umumnya tidak menguasai pendekatan kuantitatif yang biasanya digunakan dalam metode analisis dampak.

Oleh karena itu parlemen perlu menyempurnakan kebijakan legislasi yang mengatur pedoman riset secara komprehensif dalam penyusunan rancangan undang-undang. Ketersediaan kebijakan legislasi tentang pedoman riset tersebut juga harus didukung dengan kualitas tenaga ahli parlemen di bidang perancangan

undang-undang dengan melibatkan tenaga ahli lintas disiplin ilmu. Badan Keahlian DPR RI dan Badan Legislasi DPR RI perlu didukung dengan tenaga ahli hukum yang kompetensi risetnya tidak hanya terpaku pada pendekatan doktrinal. Jaminan terhadap kompetensi riset tersebut bukan hanya ditentukan pada mekanisme seleksi dan rekrutmen, tetapi juga pada proses pendidikan tinggi hukum di Indonesia yang seharusnya lebih ramah terhadap kajian dengan pendekatan interdisipliner.

Daftar Pustaka

Buku:

- Aay Muh. Furkon, et.al. Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang, The Habibie Center, Jakarta, 2012.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman & Nalin Abeysekere. *Legislative drafting for democratic social change*, Kluwer Law International BV, London, 2001.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, Laporan Kinerja Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2016, BPHN, Jakarta, 2016.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015 – 2019, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Jakarta, 2013.
- Helen Xanthaki, *On transferability of legislative solutions: the functionality test dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (Editor), Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale*, Ashgate, Hampshire & Burlington, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo, Jakarta, 2010.
- Jonathan Verschuuren, & Rob van Gestel. *Ex-Ante Evaluation of Legislation: An Introduction dalam Jonathan Verschuuren (Editor), The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009.
- Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Jakarta: Bappenas, 2011.
- Mahkamah Konstitusi, Laporan Tahunan 2018: Mengawal Daulat Rakyat, Kepaniteraan dan Setjen Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2019.

- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Setjen DPR RI, Jakarta, 2017.
- Rudy, *The Pathway of Civil Law Development in Indonesia: Laws on Land dalam Kaneko Y. (Editor), Civil Law Reforms in Post-Colonial Asia*, Springer, Singapore, 2019.
- Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum: Konsep dan Metode, Setara Press, Malang, 2013.
- Tim Lindsey, *Indonesia: Devaluing Asian values, rewriting rule of law dalam Randall Peerenboom (Editor), Asian Discourses of Rule of Law*, Routledge, London dan New York, 2014.
- Wim Voermans, et.al, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*, WODC/Ministry of Security and Justice, Leiden/The Hague, 2012.

Jurnal/Majalah/Makalah Konferensi:

- Arrista Trimaya, Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 10 Nomor 3, 2013.
- Bambang Kesowo, Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar bagi Perencanaannya, Arena Hukum Volume 6 Nomor 1, 2012.
- Donald L. Revell, Enhancing the Legislative Process: The Value of the Legislative Drafter. Statute law review, Volume 32 Number 2, 2011.
- Heriyono Tardjono, Degradasi Kewenangan Legislasi Badan Legislasi DPR RI Pascarevisi UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Jurnal Renaissance Volume 1 Nomor 1, 2016.
- Herlambang P. Wiratraman, *The Challenges of Teaching Comparative Law and Socio-Legal Studies at Indonesia's Law Schools*, Asian Journal of Comparative Law, 2019.
- Jacopo Torriti, *Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems*, Journal of Contemporary European Research Volume 8 Issue 1, 2012.
- M. Manisha, *Lok Sabha and Law Making: Tracking the Legislative Efficiency of Indian Parliament*, International Journal of Humanities Social Sciences and Education Volume 2 Issue 5, 2015.
- Peter Carroll. *Does regulatory impact assessment lead to better policy? Policy and Society* Volume 29 Issue 2, 2010.
- Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 3, 2016.
- Victor Imanuel W. Nalle, Martika Dini Syaputri, dan Retno Dewi Pulung Sari, Analisis Ex-Ante oleh Eksekutif terhadap Rancangan Undang-Undang: Menuju Legislasi Berkualitas melalui Pendekatan Teknokrasi, Arena Hukum Volume 11 Nomor 1, 2018.

Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer Passchier, Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes, The Theory and Practice of Legislation Volume 3 Issue 3, 2015.

Wim Voermans, To Measure is to Know: The Quantification of Regulation, The Theory and Practice of Legislation Volume 3 Number 1, 2015.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Wawancara:

Wawancara dengan Tegar Putuhena, 12 Mei 2017.

Wawancara dengan Zaqiu Rahman, 13 Mei 2017.

Wawancara dengan Inosentius Samsul, 13 Mei 2017.

Wawancara dengan Wiwin Sri Rahyani, tanggal 13 Juni 2017